



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 24/03/2023
HASH: 03dcd8896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-070152

N/REF: R-0734-2022 / 100-007246 [Expte. 1020/2023]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO/OEPM

Información solicitada: Servicio Prevención de Riesgos Laborales

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 23 de junio de 2022 al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Número de incidencias, quejas, visitas etc. recibidas en la Coordinación de Servicios de Prevención de Riesgos Laborales (Subdirección General de Planificación y Gestión de Recursos Humanos), de personal de la Oficina Española de Patentes y Marcas (Ministerio Industria, Comercio y Turismo), desagregado por sexo y años durante 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022 y motivo de las mismas.»

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

2. El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo dictó resolución con fecha 3 de agosto de 2022, en la que contestó al solicitante lo siguiente:

«(...) inadmitir el acceso a la información en aplicación del supuesto de causas de inadmisión recogido en el artículo 18.1.e.) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Hay que tener en cuenta, en primer lugar, que la propia solicitud no acota, de manera razonable, la propia información que pide, al hablar genéricamente de "incidencias, quejas, visitas etc." Todos estos conceptos no aparecen recogidos en la normativa reguladora, y, tomados estrictamente por su sentido genérico, pueden suponer informar tanto de una solicitud formal, como de una visita presencial al organismo que pudiera hacer cualquier potencial interesado, y de las que, en ningún caso, se guarda registro formal. En consecuencia, ese intento de recopilación excede con mucho el tratamiento razonable que pueda darse en la elaboración de una respuesta a una solicitud sometida a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, obligando a paralizar el resto de la gestión.

Asimismo, la información así recabada sería de naturaleza incierta, puesto que difícilmente se podría aportar toda la información requerida.

En consecuencia, de acuerdo con lo argumentado en los párrafos anteriores, no puede exigirse un tratamiento de la información ex novo, de alcance incierto y ambiguo, por lo que resulta proporcionada la aplicación del supuesto de causas de inadmisión recogido en el artículo 18.1.e.) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y se inadmite la solicitud de información referida.»

3. Mediante escrito registrado el 6 de agosto de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG con el siguiente contenido:

«Ni la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales ni su Reglamento, establecen una denominación al hecho de que un funcionario se dirija a los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales para iniciar un protocolo de actuación, salvo en el caso de Acoso Laboral y violencia en el trabajo, que habla de "denuncia" y por tanto que sería exigir mucho a un ciudadano medio que estar familiarizado con la denominación oficial utilizada.

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

(...) queda bastante claro el objeto de mi solicitud (...), si la intención hubiera sido suministrar la información solicitada, podrían haberla acotado al concepto del que se guarda registro formal. Al fin y al cabo, solo esa información es la que pueden dar por tenerla registrada. Además, mi solicitud se restringe a funcionarios de la Oficina Española de Patentes y Marcas y no a cualquier potencial interesado. No parece lógico que funcionarios de un Organismo autónomo se desplacen y dirijan al Servicio de Prevención del Ministerio al que pertenecen para realizar una visita si esta no tiene por objeto informar o recabar información de cómo proceder ante una situación anómala en su entorno laboral que podría considerarse de riesgo laboral y en ambos casos, debería estar registrada.

La inadmisión parece indicar la intencionalidad de no suministrar información que pondría de manifiesto la aparente inacción de los Servicios de Prevención del MINCOTUR ante las quejas recibidas por parte de numerosos funcionarios de la OEPM sobre la situación de violencia verbal y hostigamiento psicológico en el trabajo que están viviendo en el marco de su actividad funcional, (...)»

4. Con fecha 8 de agosto de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, a fin de que efectuara las alegaciones que considerase oportunas. El 1 de septiembre de 2022, se recibió respuesta con el siguiente contenido:

«(...)

El solicitante alude, en su solicitud de acceso a la información pública, a “incidencias, quejas, visitas, etc.” que hubieran podido recibirse en el departamento de Coordinación de Servicios de Prevención de Riesgos Laborales de la Subdirección General de Planificación y Gestión de Recursos Humanos del Departamento, durante un periodo de 8 años de actividad (2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022), así como exponer “el motivo de las mismas”.

En primer lugar, dada la indeterminación de lo solicitado, puede considerarse que ni siquiera encaja en la definición de información pública que aparece en el art. 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, es decir, “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.

No obstante, en su reclamación el solicitante acota la información requerida a aquella información de la que “se guarda registro formal”.

Partiendo de esa base, sería de aplicación la causa de inadmisión establecida en el art. 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, al ser necesario un proceso de reelaboración. Así, tal y como señala el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, la reelaboración “como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada”.

Asimismo, la Sentencia de la Audiencia Nacional 3039/2020, de 16 de octubre (rec. nº 25/2020), declara: “Para apreciar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1c) de la LTBG, es preciso que los datos o documentos tengan un carácter “complejo”, como ocurre por ejemplo cuando los mismos se encuentran dispersos en diferentes órganos y/o en diferentes soportes (papel e informático). (...) Si el estado en el que se encuentra la información impide que el órgano o ente en cuyo poder se encuentra facilite sin más el acceso de terceros se estará ante un supuesto de necesidad de reelaboración. No cabe descartar, pues, de antemano que, en efecto, la ordenación, sistematización y depuración de la información de la que dispone la Universidad demandante pueda ser considerada una reelaboración necesaria para facilitar el acceso a la misma”.

Por su parte, la Sentencia 42/2019, de 13 de marzo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 9 de Madrid, considera que “el artículo 13 de la citada ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía. En el presente caso se está pidiendo una información que a día de hoy no se tiene y cuya obtención no es sencilla pues implica ir analizando todos y cada uno de los documentos generados en el espacio de 22 años”.

(...), no existe tal archivo o registro en lo que se refiere a visitas que el personal de cualquier Unidad pueda hacer a las dependencias del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales. Estas visitas (...); son atendidas por la persona del área que se encuentre en ese momento disponible y, en su mayor parte, solo requieren información. En estos últimos 8 años el personal del área de prevención de riesgos

laborales ha cambiado prácticamente en su totalidad, por lo que intentar recopilar la información solicitada, con el grado de detalle que se pretende, no es viable a estos efectos.

La determinación del tipo de información que solicita por medio de estos conceptos genéricos por el solicitante puede entenderse referida a cualquier actividad del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales, en su labor en relación con todos los efectivos de la Oficina Española de Patentes y Marcas. Además, la solicitud hace alusión a un periodo de actividad que comprende 8 años, hecho que contribuye a que la información solicitada exceda con mucho el tratamiento razonable que pueda darse en la elaboración de una respuesta a una solicitud.

Independientemente de lo anterior, incluso en el caso de que se estuviera solicitando únicamente las quejas formales, la información así recabada sería de naturaleza incierta, puesto que difícilmente se podría aportar toda la información requerida.

Junto a este esfuerzo material, hay que señalar además que cualquier intento de dar respuesta a la solicitud implicaría un esfuerzo cualitativo de reestructuración y rediseño de la información disponible, en tanto que la ambigüedad de la solicitud hace necesariamente que la elaboración de cualquier posible respuesta implique un análisis previo acerca de qué información se debe ofrecer realmente, lo que supone una complejidad añadida que excede con mucho al encaje normativo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en cualquier caso, está alejada de los fines que la motivan.

Adicionalmente, se trata de una solicitud abusiva en atención al objeto y al período temporal solicitado.

La solicitud resulta abusiva con arreglo a los criterios interpretativos de que se sirve el propio CTBG (Criterio interpretativo 3/2016), que reputa que incurren en abuso de Derecho las solicitudes que puedan considerarse incluidas en el concepto de abuso de Derecho del art. 7.2 del Código Civil y las que, de ser atendidas, requieran un tratamiento que obligue a paralizar la gestión del sujeto obligado a suministrar la información, impidiéndole la atención justa y equitativa a sus funciones y al servicio público. Según el art. 7.2 del Código Civil la ley no ampara el abuso del derecho, esto es, los actos u omisiones que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realicen sobrepasen manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero. La jurisprudencia viene requiriendo para apreciar que existe un abuso del derecho la falta de provecho propio o de finalidad seria y legítima en la conducta del sujeto al que se le imputa, así como

la anormalidad o exceso en el ejercicio del derecho actuado, falta de provecho y anormalidad que han de ser patentes.

Como ya se ha dicho, es posible dudar de que la información solicitada sea información pública como tal. Al margen de ello, la amplitud de lo que se solicita —en resumidas cuentas, la actividad de prevención de riesgos laborales, en un concepto tan amplio e inespecífico como es el de la queja, en relación con el personal de la OEPM a lo largo de ocho años— desborda el ejercicio razonable del derecho al acceso a la información pública y puede acarrear trastornos de gestión en la unidad concernida a la hora de recabar y preparar esa información, habida cuenta de los motivos apuntados anteriormente.

Por otro lado, la posibilidad de ampliar el plazo para suministrar la información requerida tampoco procedería ya que, como se ha indicado ni se lleva ese registro en el área de prevención de riesgos ni es factible obtener una información cierta de los diferentes empleados públicos que han prestado servicios en ella en los últimos ocho años.

Por tanto, se considera que la solicitud debe ser inadmitida de conformidad con el artículo 18.1, letras c) y e), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.»

5. El 2 de septiembre de 2022, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. En el momento de elaborarse la presente resolución no se ha recibido respuesta.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a la siguiente información: número de *incidencias, quejas, visitas*, (...) que, recibidas en la Coordinación de Servicios de Prevención de Riesgos Laborales (Subdirección General de Planificación y Gestión de Recursos Humanos), hayan sido planteadas por el personal de la Oficina Española de Patentes y Marcas (en adelante OEPM), desagregadas por sexo y año, en el periodo de 2015 a 2022, y motivo de las mismas.

El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo dictó resolución inadmitiendo la solicitud por entender (i) que no viene acotada de forma razonable, resultando genérica; (ii) que no puede garantizar que la información facilitada fuera toda la interesada; (iii) que concurre la causa de inadmisión recogida en la letra e) del artículo 18.1 de la LTAIBG –pues recopilar dicha información excedería el tratamiento razonable que pueda darse en la elaboración de una respuesta a una solicitud sometida a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, paralizando el resto de la gestión de la unidad requerida, y obligaría a dar un tratamiento *ex novo* a la existente– .

El interesado, en su reclamación ante este Consejo, y en respuesta a lo indicado por el Ministerio sobre el carácter genérico de la petición, señala que no existe en la

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

normativa una denominación concreta para las actuaciones dirigidas a poner en marcha el protocolo de actuación del Servicio de Prevención de Riesgos, en situaciones anómalas del entorno laboral (paralela a la denuncia en los casos de acoso y violencia en el trabajo), siendo este el objeto de su solicitud. Así mismo, indica que se refiere únicamente a las actuaciones llevadas a cabo por funcionarios de la OEPM de las que se guarde registro.

En respuesta al trámite de audiencia, el Ministerio añade a los anteriores argumentos el relativo a la falta del carácter público en la información objeto de solicitud de acceso y la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG por ser necesaria una reelaboración de la misma.

4. Centrado el debate en los términos expuestos, conviene traer a colación que, en relación con las funciones y actividad del Servicio de Prevención de Riesgos del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 67/2010, de 29 de enero, de adaptación de la legislación de Prevención de Riesgos Laborales a la Administración General del Estado, son de aplicación las previsiones recogidas por el RD 39/1997 de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención. El artículo 15 de esta norma establece:

«1. El servicio de prevención propio constituirá una unidad organizativa específica y sus integrantes dedicarán de forma exclusiva su actividad en la empresa a la finalidad del mismo.

(...)

Dichos expertos actuarán de forma coordinada, en particular en relación con las funciones relativas al diseño preventivo de los puestos de trabajo, la identificación y evaluación de los riesgos, los planes de prevención...

(...)

Las actividades de los integrantes del servicio de prevención se coordinarán con arreglo a protocolos u otros medios existentes que establezcan los objetivos, los procedimientos y las competencias en cada caso.

(...)

5. La empresa deberá elaborar anualmente y mantener a disposición de las autoridades laborales y sanitarias competentes y del comité de seguridad y salud la

memoria y programación anual del servicio de prevención a que se refiere el párrafo d) del apartado 2 del artículo 39 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.»

Consecuentemente, y de acuerdo con la citada normativa, corresponde a la citada unidad llevar a cabo todas esas actuaciones relacionadas con la salud laboral, elaborar los correspondientes planes de prevención, efectuar evaluaciones periódicas y planificar la actividad preventiva estableciendo protocolos y objetivos.

Por su parte, el artículo 3 del mismo Real Decreto 39/1997, regula el desarrollo de las actuaciones dirigidas a efectuar las citadas evaluaciones de riesgo, que irán dirigidas a: «a) Eliminar o reducir el riesgo, mediante medidas de prevención en el origen, organizativas, de protección colectiva, de protección individual, o de formación e información a los trabajadores. b) Controlar periódicamente las condiciones, la organización y los métodos de trabajo y el estado de salud de los trabajadores.

La solicitud de acceso que da lugar al presente recurso está directamente relacionada con el contenido de las funciones que se han detallado –de gestión de incidencias, que afecten a la salud del personal del Ministerio en el desempeño de sus labores y en el entorno laboral– y que corresponden, como tal, al Servicio de Prevención de Riesgos Laborales del Ministerio de Industria Comercio y Turismo, de lo que se deduce claramente su carácter público. Así mismo, dicha petición, en la forma en la que se postula, resulta adecuada a los fines de control y fiscalización de la acción de los responsables públicos en el ejercicio de sus funciones; el conocimiento por los ciudadanos de forma en la que se toman las decisiones que les afectan; el escrutinio de los criterios en base a los que actúan las instituciones; la exigencia de responsabilidad a todos aquellos que desarrollan actividades de relevancia pública, por lo que resulta también acorde con el espíritu y finalidad de la Ley.

5. Resuelto el carácter público de la información objeto de solicitud, y su encuadre dentro de los fines de la Ley, en atención a los hechos recogidos en los antecedentes, debe analizarse, con carácter previo a la valoración del resto de las cuestiones planteadas, si la solicitud resulta –como se alega por el Ministerio –genérica, y por tanto si puede o no resolverse sobre la misma.

Según figura en los antecedentes de hecho recogidos en la presente resolución, el interesado, en su solicitud inicial, pedía de forma ciertamente amplia, el acceso a la información sobre el «*número de incidencias, quejas, visitas etc. recibidas en la Coordinación de Servicios de Prevención de Riesgos Laborales (...) de personal de la Oficina Española de Patentes y Marcas (...)*». El Ministerio indica en su resolución que

la normativa vigente no recoge estos conceptos, que resultan además genéricos y que no todo este tipo de actuaciones son objeto de registro.

Sin embargo, en su reclamación ante este Consejo, el interesado acota su solicitud inicial señalando que *«[n]i la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales ni su Reglamento, establecen una denominación al hecho de que un funcionario se dirija a los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales para iniciar un protocolo de actuación»*, para a continuación indicar que su solicitud se dirige a conocer, precisamente, las actuaciones llevadas a cabo por funcionarios adscritos a la OEPM cuyo objeto fuera: *«informar o recabar información de cómo proceder ante una situación anómala en su entorno laboral que podría considerarse de riesgo laboral»*, añadiendo que, puesto que según el Ministerio no todas esas actuaciones se registran, se facilite el acceso a aquellas de las que sí se guarde registro.

Consecuentemente, este Consejo considera que, si bien inicialmente la solicitud pudo resultar genérica, debe aceptarse la concreción efectuada por el interesado y comunicada al Ministerio, centrando el objeto de petición de acceso en el número de actuaciones llevadas a cabo por funcionarios adscritos a la OEPM, ante la Coordinación de Servicios de Prevención de Riesgos Laborales (Subdirección General de Planificación y Gestión de Recursos Humanos), cuyo objeto fuera informar o recabar información de cómo proceder ante una situación anómala en su entorno laboral (que pudiera considerarse de riesgo), desagregadas por sexo, en el periodo comprendido entre los años 2015 a 2022, con indicación del motivo de las mismas, de las que se guarde registro.

Por otra parte, también debe señalarse en este punto que, un planteamiento genérico o confuso en la solicitud no encuentra acomodo en ninguna de las limitadas y limitativas causas de inadmisión recogidas en el artículo 18.1 de la Ley, por lo que en modo alguno puede justificar la inadmisión contenida en la resolución objeto de la presente reclamación. Cuando se den tales circunstancias, lo que corresponde es poner en marcha el trámite al efecto establecido en el artículo 19.2 LTAIBG, habilitando el correspondiente plazo de subsanación:

«Cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución»

6. Sentado lo anterior, teniendo en cuenta lo resuelto por el Ministerio, procede valorar si concurre alguna de las causas de inadmisión alegadas. El Ministerio fundamenta su

resolución inicial de inadmisión en la concurrencia de la causa recogida en la letra e) del artículo 18.1 LTAIBG, añadiendo en sus alegaciones la prevista en la letra c) del precepto, mediante una sucinta referencia al carácter voluminoso de la información solicitada; al esfuerzo desproporcionado que su reelaboración exigiría; y a la posible repercusión en la gestión ordinaria que supondría su recopilación —con invocación de los criterios interpretativos CI 7/2015, de 12 de noviembre, y 3/2016, de este Consejo así como sendas sentencias de la Audiencia Nacional y del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo—.

Al respecto, procede traer a colación lo resuelto por el Tribunal Supremo en su sentencia (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530). Dicha sentencia establece con claridad que el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 LTAIBG es *«la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión de solicitudes de información partiendo de la premisa de la formulación amplia con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado desproporcionado del derecho.»*

Esta exigencia de interpretación estricta de los límites y de las causas de inadmisión de derecho ha sido posteriormente reiterada por el Alto Tribunal de manera constante en sus pronunciamientos, como por ejemplo en la Sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558): *«La Exposición de Motivos de la Ley 9/2013, de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se ver limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad. Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar -STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017) y STS 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: «[...] La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información».*

7. En particular, en relación con la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG aquí invocada, el Tribunal Supremo ha subrayado que debe exigirse *«el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley»*—STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870, F.J. 4º)—.

Para considerar que el ejercicio de un derecho tiene carácter abusivo ha de constatarse que se dan los presupuestos establecidos por el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia —por todas, en la STS de 15 noviembre de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:6592)— en la que señala que *«[l]a doctrina del abuso de Derecho, en palabras de la STS de 1 de febrero de 2006 (RC nº 1820/2000) se sustenta en la existencia de unos límites de orden moral, teleológico y social que pesan sobre el ejercicio de los derechos, y como institución de equidad, exige para poder ser apreciado, una actuación aparentemente correcta que, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna, generando efectos negativos (los más corrientes daños y perjuicios), al resultar patente la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (Sentencias de 8 de julio de 1986, 12 de noviembre de 1988, 11 de mayo de 1991 y 25 de septiembre de 1996); exigiendo su apreciación, en palabras de la Sentencia de 18 de julio de 2000, una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo).»*

Ninguna de estas condiciones de carácter subjetivo y objetivo se aprecia en el presente caso ni se ha alegado por el Ministerio que, sobre este particular, se limita a manifestar que: *«el intento de recopilación excede con mucho el tratamiento razonable»*; *«la información así recabada sería de naturaleza incierta»* y que sería necesario un *«tratamiento de la información ex novo»*. En fase de alegaciones añade que consideraciones relativas a la naturaleza incierta de la información que pudiera recabarse; al esfuerzo cualitativo de reestructuración y rediseño de la información disponible, que supondría dar respuesta a la solicitud; a la inexistencia de un registro de visitas que el personal de cualquier Unidad pueda hacer, manteniendo el carácter abusivo de la solicitud en atención al objeto y al período temporal solicitado.

Sin embargo, no se aprecia una extralimitación en la conducta (carente de finalidad seria y legítima, con voluntad de perjudicar) o que se encuentre huérfana de interés legítimo, ni tampoco puede observarse un exceso en el uso del derecho que pueda calificarse como anormal. En efecto, como se ha señalado, lo solicitado tiene la caracterización de información pública y encaja en la finalidad de fiscalizar la actuación del Servicio de Prevención, ante posibles quejas o visitas informativas de personal

adscrito a su ámbito competencial, sobre una posible anómala situación, de violencia verbal y hostigamiento psicológico en el trabajo, a la que el interesado hace referencia. La solicitud se presenta en ejercicio de un derecho constitucional y su objeto es el acceso a información pública, de acuerdo con la definición que de la misma se contempla en el artículo 13 de la LTAIBG.

Por otra parte, la condición de abusiva de la solicitud tampoco puede derivarse de su extensión. A este respecto, es necesario recordar que, si bien el volumen y la complejidad de la información solicitada es un elemento a valorar en relación con la admisibilidad de las solicitudes, aplicando lo indicado en el Criterio Interpretativo 3/2016, el artículo 18.1.e) LTAIBG no conecta el ejercicio abusivo del derecho a un criterio cuantitativo (número de solicitudes presentadas) sino cualitativo (características de la solicitudes presentadas y antecedentes de la misma), interpretación que ha sido respaldada por la Audiencia Nacional en su Sentencia de 7 de febrero de 2022 (ECLI:ES:AN:2022:707) en la que se determina que la calificación de abusiva de una petición «*no depende de si son muchos o pocos los expediente a los que se pretende tener acceso, sino que exige un juicio sobre la razonabilidad de la petición.*» (FJ. 2º).

Teniendo en cuenta lo anterior, y que el propio Ministerio reconoce en alegaciones que las solicitud puede entenderse referida únicamente a las actuaciones que hayan conllevado un registro formal, no puede mantenerse después que la mayoría de esas consultas se realizan en visitas *generalmente inesperadas* atendidas por el personal que se encuentre disponible en ese momento y no registradas, pues, se reitera, la solicitud se ha acotado a aquellas actuaciones que hayan sido objeto de un registro formal que, como el propio Ministerio alega, *sensu contrario*, no son la mayor parte.

A lo anterior se añade que el carácter voluminoso de las peticiones no constituye, por sí mismo, causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información, sobre todo si atiende a las gravosas consecuencias anudadas a la inadmisión. La propia LTAIBG prevé la posibilidad de ampliar el plazo de contestación en un mes adicional en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita lo hagan necesario (art. 20.1LTABIG).

En conclusión, no se aprecia la concurrencia de la doble exigencia que impone la jurisprudencia en estos casos, al no poder calificarse la solicitud de abusiva y falta de justificación en la finalidad de la ley, por lo que no cabe considerar aplicable la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG.

8. En relación con la concurrencia de la causa de inadmisión de la letra c) del artículo 18.1, fundada en la necesidad de *reelaboración* de la información solicitada, que se invoca en alegaciones tras acotar su petición inicial el interesado, conviene traer a colación tanto el criterio interpretativo CI 7/2015 de este Consejo, como la jurisprudencia relacionada vigente.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) establece con claridad que *«la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.»* Doctrina que reiterada con posterioridad en la Sentencia, de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) en la que se puntualiza que *«la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»*, y también en la STS de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272).

Por tanto, lo primero que exige la inadmisión a trámite de una solicitud de acceso a la información es una *motivación clara y suficiente expresa y detallada* de la concurrencia de la causa de inadmisión de que se trate para poder controlar su aplicación justificada y proporcionada.

En este caso, constatada la existencia *formal* de esa justificación, procede verificar si las razones expuestas por el Ministerio evidencian la aducida *necesidad de tratamiento previo o reelaboración*. Desde esta perspectiva no puede obviarse que, tal como se puso de manifiesto en la STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) *«(...) el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...).»*

Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de *«una información pública dispersa y diseminada»*, que requiera de una *«labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y*

luego, en fin, divulgar tal información», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos.

Este criterio jurisprudencial se reitera en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) incluyendo en el concepto de *reelaboración* aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos, y se remarca que no puede confundirse la supresión o anonimización de datos con un supuesto de reelaboración de la información pública.

Se confirma, así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe *elaborarse expresamente* para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información -sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información *voluminosa*-; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

En el presente caso, como se ha indicado, el objeto de solicitud de acceso ha quedado delimitado conforme a lo indicado en el fundamento de derecho sexto, circunscribiéndose a la información que el Servicio de Prevención tenga registrada, sin que se aprecie la concurrencia de ninguna de las circunstancias que se han señalado y que darían lugar a la necesidad de proceder a la reelaboración a la que se hace referencia.

Consecuentemente, a la vista de todo lo expuesto, dado que no puede apreciarse por no haber quedado debidamente acreditada la concurrencia de ninguna de las causas de inadmisión alegadas por el Ministerio, procede estimar la presente reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO, de fecha 3 de agosto de 2022.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *Número de actuaciones llevadas a cabo ante la Coordinación de Servicios de Prevención de Riesgos Laborales (Subdirección General de Planificación y Gestión de Recursos Humanos), por funcionarios adscritos a la OEPM, cuyo objeto fuera informar o recabar información de cómo proceder ante una situación anómala en su entorno laboral, que podría considerarse de riesgo, desagregadas por sexo, en el periodo comprendido entre los años 2015 a 2022, con indicación del motivo de las mismas, de las que se guarde registro.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>